



TITLE:

現下の土地問題と農地法案

AUTHOR(S):

八木, 芳之助

CITATION:

八木, 芳之助. 現下の土地問題と農地法案. 経済論叢 1937, 44(6): 1218-1236

ISSUE DATE:

1937-06-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/130968>

RIGHT:

京都市大學經濟學會 經濟叢論

第四十四卷 第六號

昭和二十二年六月一日發行

論叢

現實利子の問題……………文學博士 高田保馬
現下の土地問題と農地法案……………經濟學博士 八木芳之助

時論

輸入統制に伴ふ『割當利得』の問題……………經濟學博士 谷口吉彦

研究

徳川時代の夫役に就いて……………經濟學士 堀江保藏
經濟社會學序說……………經濟學士 北野熊喜男
ルーテル經濟觀の特質……………經濟學士 澤崎堅造
大都市交通の特性……………商學士 小泉貞三

說苑

ロオゼンシュタイン・ロダゲン「一般的貨幣論と一般的價格論との同格化」……………經濟學士 飯田藤次
資本組織の有機的變化と平均利潤率との關係……………マスタート、オブ、アーツ（ウィスコンシン大學） 都留重人

都留學士に答ふ……………經濟學士 柴田敬

シユラムの比較生産費說……………經濟學士 松井清
キヤレル氏保護關稅と就業……………經濟學士 岡倉伯士

附錄

新着外國經濟雜誌主要論題
本誌第四十四卷總目錄

現下の土地問題と農地法案

八 木 芳 之 助

一

國家がその經濟政策の一部として行ふ農業政策に於ては、農業の發達と農民の福利増進とを其の目標に置くものである。茲にいふ農民の福利なる概念のうちには多分に精神的なる満足といふ要素が含まれるであらうが、併し一般的なる農民にとりては、世間並の物質的生活が出來なければ、精神的なる福利も得られないと考へられる。従つて農業政策に於ては、先づ第一に農産物の増産、換言すれば農業生産力の増大を圖らなければならない。この農業生産力の増大によつて、農民の物質的福利の増進が始めて可能となる。併しながら今日の貨幣交換經濟の下に於ては、更に農産物の販賣や農業用品及び生活必需品の購買をも考へなければならず、また金融の問題をも併せ考へなければならない。蓋し如何に増産を行つても、これを投賣したり、必需品を不當に高く買つたり、或は金融上に於て不利な取引をしてゐては、農民の物質的福利は得られないからである。故に農業政策は第二に流通政策乃至農産物の價格政策に重點を置かねばならない。第三に農業生産力の増進並に農産物價格政策によつて農業收益が増加されるにしても、この收益の分配が餘りに一部に偏してゐては、一般農民の物質的福利は得られず、全村一體としての更生は之を期するを得ない。従つて農業收益の分配を餘りに一部に偏せしめてはならぬ。

この意味に於て、今日の農業政策的施設には多分に社會政策的施設が加味さるべきである。かくて今日の農業政策に於ては、増産政策、價格政策及び分配政策の三者が適當に綜合統一されて、始めて完全なる農業政策が構成されるのである。

然るに明治維新以來今日に至る七十年間に於ける我國農業政策の發展を達觀するに、上述の三政策を綜合統一したる意味に於ける完全なる農業政策は未だ樹立されるに至つてゐない。明治時代及び大正の初期を通じて行はれた農業政策に於ては、寧ろ農産物の増産政策に主力が注がれた。元來、明治維新の改革により、封建時代の束縛的な農業制度を打破し、個人の自由活動を基調とする土地私有制度を確立したのは、之によつて農業生産力の増進を促し、農業をして新興資本主義發展の槓杆たらしめんとするものであつたから、その後には、歴代の政府も、この意を體して、各種の補助獎勵策により増産政策に専念した。しかも自主・自律性に乏しい小農大衆を統率して、彼等に新技術の洗禮を受けしめ、彼等の心情を傳統主義より經濟的合理主義へと導くためには、農民の外に立つ政府が、極めて進歩的な企業的役割すら演ぜざるを得なかつた。即ち政府は先づ第一に農業技術の發達を促すために、農業教育制度の完備と農事試驗場制度の確立とを圖り、之によつて農産物の品種、蠶種及び畜産の改良を行ひ、肥料及び土壤の科學的研究、農産物栽培技術の向上により、農業生産力の發達を促した。更に第二に農地そのもの、増加並に改良を齎すため、一方に於て開墾、埋立、干拓等により耕地面積の増加を圖り、他方に於て灌漑、排水設備、その他の土地改良事業によつて既存農地の生産力の増進に努めた。この場合、政府の率ゐる小農大衆は極めて多數であるから、政府は一地域の農民を以て一の團體を組織せしめ、この

團體をして増産政策の下受團體たらしめた。而して當時の資本主義發展期に於ては、農産物價格は不斷に上昇傾向を辿つたから、農村の購買力の源泉たる總生産價額（生産數量と價格との相乗積としての）の増加は、増産のみによつて達せられ、増産の結果は必ず經濟的利益となつて現れた。然るに斯かる農業増産本位政策は、その後における我國の農業及び一般經濟情勢の展開によつて手厳しい批判をうける時代が來た。

勿論かゝる増産政策によつて我國の農業が明治維新以來飛躍的發展を遂げたことは、之を認むべきであり、また今後と雖も増産政策によつて農業生産力の増大を圖ることが必要である。さりながら一國の農業政策が増産政策のみに偏することは決して望ましくはない。何となれば増産偏重政策にありては、第一に價格政策に觸れず、第二に分配政策に觸れる所が少いからである。

先づ第一に從來の増産偏重政策は、歐洲大戰後の經濟不況、殊に昭和四・五年來の農業恐慌によつて嚴しく批判されることゝなつた。蓋し一方農産物の供給力は増産政策によつて著しく増加したるに拘らず、他方その需要は不況乃至恐慌に基く購買力減退により著しく減少したる結果として、農産物價格の暴落、工業品に對する缺狀價格差の擴大を齎し、農家經濟を破綻に導くことゝなつたからである。茲に於て増産偏重政策の缺陷を補ふため、價格政策に主力が注がれることゝなつた。即ち米穀統制法、米穀自治管理法、産繭處理統制法、重要肥料業統制法等は何れも此の價格政策の表現である。これと共に、農家の窮乏を救ひ、その更生の基礎地盤を確立するため、農村經濟更生運動と農家負債整理事業とが全國的に起されることゝなつた。

第二に從來の増産偏重政策に伴ふ缺陷は、分配政策に觸れないことである。若し今日の農業が自作農家のみに

よつて行はれてゐたならば、農村に於ては農業收益に關する分配問題は起らなかつたであらう。然るに我國の實狀に於ては、農耕地の四割七分が小作地であり、農家の約七割が小作農及び自作兼小作農家である。即ち農家の七割までが多かれ少なかれ小作契約によつて、小作料を支拂つて地主から耕地を賃借しなければならない關係にある。然かも其の支拂ふべき小作料は封建時代の遺風をうけて甚だしく高率である。かゝる事情に加へて、我國に於ては農耕地が限られて居り、その増加、擴張は甚だしく至難である。然るに農耕地の利用を熱望してゐる農村人口が極めて多く、飽和状態にまで達してゐる。かゝる事情は高率なる封建的小作料の低下を妨げるどころか、常に之を上昇せしめんとさへする。しかも我國に於ては小作に附せられる耕地は細分されてゐるから、苟も農業に従事する者は、何人でも斯かる細分耕地に對する競争者となつて現れる。かくて耕地を求める候補者を多數ならしめ、その耕地獲得競争を烈しからしめる。然るに本邦に於ける小作契約は多くは口頭契約であり、その耕作權は確立されて居らず、また小作期間に定めのないものが多いから、地主は比較的容易に何時でも小作契約を更改することが出来る。従つて斯かる小作關係の下に立つ小作人相互の耕地獲得競争が、小作料の決定を地主に有利に導くこととなるのは當然である。

従つて小作關係を斯かる狀態の下に放任して置いて、増産政策を強行する場合には、農業收益に關する分配問題を惹起せざるを得ないことになる。蓋し農産物の改良や増産は、多くの場合、耕作農民の努力によつて行はれるに拘らず、農業収益力の増加は、小作料の引上げとなり、地價の上昇となつて、結局農業收益分配上に於ける獅子の分け前が地主に歸屬することとなるからである。この事は往時の産米検査の實施に就いても、また増産計

畫を主とする今日の農村經濟更生運動に就いても同様に云ひ得る所である。かくて増産政策によつて増大された農業收益の公正なる分配にあづからんとする小作人の要求が根本的原因となつて、大正七・八年以來全國的に小作爭議を頻發せしめることゝなつた。かくて分配問題が農村問題の前面に押し出されることゝなつた。

然るに昭和四・五年來の農業恐慌は、この農村問題の形相を一變せしめることゝなつた。蓋し農業恐慌は地主と小作人との間に分配すべき農業收益そのものを破壊するから、従つて地主と小作人とが收益の分配に關して争ふよりも、寧ろ協力して農業收益そのものの確保に努めることを不可避的ならしめたからである。かくて農村全體主義が強調され、分配問題たる小作問題は一時後退することゝなつた。また當時及びその後に於ける非常時日本の雰圍氣も、確に小作問題を事實以下に過小評價せしめる上に役立つた。而して斯かる農業恐慌對策として、農産物價格政策と農村經濟更生運動とが重視せられることゝなつた。

けれども單なる價格政策もまた増産政策と同様に分配問題に觸れない缺陷を持つ。蓋し我國に於ける高率現物小作料の存續は、小作人をして農産物價格政策の齎す恩恵に充分に均霑せしめることを妨げるからである。されば農産物價格政策の目標が一般農民生活の安定にありとするならば、この價格政策は分配政策によつて補強されなければならぬ。更に小作關係の改善を伴はない單なる増産計畫や販賣改善にのみ終始する農村經濟更生運動に於てもまた同様に、小作人をして充分に其の恩恵に浴せしめ難い。更生運動の實現とともに小作料は寧ろ反つて、上昇したと云ふが如き事實は、右の事情を雄辯に物語つてゐる。また農村の租稅負擔の輕減を圖つても、現状の儘では容易に小作料の輕減を齎さないであらう。故に眞に全體としての農村の更生を企圖するにあるならば、必

すや分配政策に力を傾注しなければならぬこととなるであらう。今や農村經濟更生運動の第五ヶ年度を迎へ、隣保共助や農民の心からなる一致團結の必要が愈々強調されてゐるに拘らず、小作爭議件數は逆に年々増加し、最近は一ヶ年に六千八百件（昭和十年）にも及び、然かも爭議は從來の小作料の一時的減免に關するものから、土地返還を中心とするものに一轉し、愈々その深刻の度を加へつゝある。目下進展中のインフレーションは缺狀價格差の擴大によつて、一層この事情に拍車を加へざるやが惧れられる。

されば嘗て増産政策や價格政策に對し、極めて進歩的な役割を果したる政府は、今や分配政策の確立にも積極的に乗出し、此等の三政策を適當に綜合統一した意味に於ける健實なる日本農業政策の樹立に勇往邁進すべき秋である。

二

けれども政府當局に於ても、農業分配問題たる小作問題、農業土地問題の解決に關しては全く之を等閑に附したるものではなかつた。小作爭議が全國的に勃發せんとする徴候を示すや、大正九年以來、政府は小作制度調査委員會、小作制度調査會、帝國經濟會議農業部、小作調査會等を設置して、小作問題及び其の對策に就いて審議せしめた。政府は此等の調査會の答申に基き、小作爭議を民事訴訟法の手續によらず、當事者の妥協を中心として解決せしむべき手段として大正十三年十二月より小作調停法を施行し、また小作地の減少、自作農の維持創設を圖るため大正十五年五月に自作農創設維持補助規則を制定した。而して小作法に關しては大正十五年に小作調査會の決定したる「小作法制定上規定すべき事項に關する要綱」を基として農林當局の作成したる「小作法草案」に多

少の訂正を加へ、昭和六年の第五十九議會に提出した。之に對し衆議院は若干の修正を加へて可決したるも、貴族院に於て審議未了に終つた。

從つて今日に於ては、農業分配問題たる小作問題、農業土地問題の對策としては、小作調停法と自作農創設維持事業とが實施されてゐるに過ぎない。而して此の小作調停法は手續法であり、一種の對症療法たるに過ぎないから、小作爭議そのものゝ發生を防止するためにも、また爭議調停に際して準據すべき實體法を具備するためにも、小作法の制定にまで進まなければならない。この小作調停法の施行以來既に十二ヶ年餘を経過してゐるから、その間に調停の結果として得られたる諸資料よりするも、小作法の内容として取り入るべき諸點に關しては、大體の目安が得られてゐる次第であるから、時宜に適した小作法を制定することは決して困難ではない。加之、小作法の制定は自作農創設事業實施の前提條件としても絶對的に必要である。次に現行自作農創設維持事業に於ては、國家自から之を行はず、府縣その他の機關をして行はしめる所の所謂間接創設主義に據るものであり、また自作農創設に關しては地主の土地賣却を毫も強制せざる所謂自由創設主義に據るものである。然かもその規模も至つて小さく、その方法も極めて微溫的であるから、農地問題の解決策としては、農村をして百年河清を待つもの嘆を發せしめざるを得ない。これ農地問題の解決策として小作法と有機的關係を持つ大規模なる自作農創設維持事業が要求される所以である。¹⁾

されば斯かる際に前内閣(廣田内閣)が農林國策(五項目中)の一つとして「農地制度の改革」を掲げたことは、よく時宜に適するもので、之によつて跛行的であつた從來の農業政策を幾分なりとも修正し得るとの期待を世人に與

1) 拙稿、現下の土地問題と自作農創設事業(經濟論叢第43卷、第1號)參照

へた。現内閣もまた「庶政一新」を標榜する立場から、前内閣の方針を踏襲し、農地法案を起草して、先般の第七十議會に提出した。採め抜いた同法案に對する政民共同修正案が會期間近に至つて漸く成立し、貴族院へ廻送されんとした際に解散にあひ審議未了に終つた。併し農地法案が來るべき臨時議會に再び提出される氣運は極めて濃厚であると傳へられてゐる際であるから、茲に同法案に對して若干の検討を加へることも必ずしも徒爾ではなからう。

三

この農地法案は全文三十二條よりなるもので、その第一條に於て「本法は互讓相助の精神に則り自作地の創設維持及農地の使用收益關係の調整を圖るを以て目的とす」と謳ひ、本法の指導精神と其の目的とを極めて穩やかに示してゐる。即ち本法の指導精神に關し農林省當局の言ふ所によれば「由來農村生活に直接の關係ある法律の運用は之に關係ある村の人々の互讓相助の精神によつてその効果が擧がるのであるが、この意味に於て、この精神を貫く一の現れとしての本法は強力な制裁をもつて強制することは避けられて居る¹⁾」となし、自作地の創設維持に關しても農地の使用收益關係の調整に關しても、村民の互讓相助の精神に訴へて、極力協調的・自治的に解決せしめることを以て主眼としてゐる。次に本法の目的に關しては、自作農地の創設維持と農地の使用收益關係の調整にありとし、その内容・實質の如何は別として、少くとも形式的には自作農地創設維持事業と小作法とを包含せしめ、兩者の有機的聯關性の下に、統一的農地政策を樹立せんと意圖してゐる。

先づ農地法案に於ては、市町村に農地、委員會なるものを設置して、自作地の創設維持、農地の使用收益關係、

1) 農林省農務局、農地法案に就て(農業、昭和12年4月號)

其の他農地に關する事項を處理せしめることゝなつてゐる。即ちこの農地委員會は自作地の創設又は維持に關する斡旋、農地の賣却に關する斡旋、小作料その他小作條件の改訂等を司る重要な機關となるものである。然るに農地法案に於ては、この重要な農地委員會の組織、機能等に關しては勅令を以て定めることゝなつてゐるから、茲では農地委員會について検討するを得ない。併し農林省當局の言によれば「この農地委員會は全然新しいものではなく、從來の自作農創設維持施設に伴うて設置せられて居る町村の自作農創設維持審議會と從來村に存在して居る小作委員會とを一緒にする考へ¹⁾であるとのことである。前者の審議會は自作農創設に關し、賣買土地價格其の他重要な事項を審議する機關として各府縣に設置されてゐるものであり、後者の小作委員會は地主及び小作人の各々から又は之に加ふるに自作農その他の者の中から一定數又は一定比率の代表者を選出し、此等の代表者を以て組織するもので、一定區域内に於ける小作條件の維持改善、即ち小作料改定、小作料の減免率協定、小作料納入方法の改善等に關する事項及び其の他農村社會生活に關する事故を圓滿に協議決定して地主小作人間の利害の調和を圖ることを目的とするもので、その多くは協調組合を母體としてゐる。政府は農地委員會に斯かる協調組織をとらしめんとしてゐる。

思ふに國家が農地政策を樹立し、小作法を制定するに際しては、一の階級的立場より、或は絶對的な小作人のみの利益を圖り、或は絶對的な地主のみの利益を圖ることは之を避くべく、寧ろ超階級的立場より地主小作兩者に對し、或點に於ては其の利益を圖り、或る點に於ては其の放恣を警めて、公正に兩者間の利害の調和を圖ることを主眼とすべきである。但しこの際、相對する地主と小作人との何れが今日不當により、不利なる立場に置

1) 農林省農局、農地務法案に就て(農業、前掲雜誌)

かれて居り、その結果として國家社會全般の健全なる發達が阻害されてゐるかを判斷し、地主と小作人との現存關係をば、國家社會全般の健全なる發達に合致するやう、之を改善するだけの斟酌は之を加ふべきである。従つて斯る政策の下に於て各村々に設立さるべき農地委員會もまた、かゝる超階級的なる第三者の立場に於て、公正に地主と小作人との利害の調和に努めるものでなければならぬ。従つて農地委員會に於ては地主の利益と小作人の利益とが公正に代表されなければならない。先般の議會に於ける政民兩黨の共同修正案にも「農地委員會は全村一體の精神に基き之を選任すべし」との付帶決議が附されたるは、その意圖は恐らくは右の如き超階級的立場をとる協調的委員會を設置するにあるであらう。

かく農地委員會は超階級的立場より、地主小作人間の互讓相助の精神に則つて農地問題の解決を圖るものとするも、この兩者の互讓相助の精神を餘りに過大視してはならない。蓋し一の農地法によつて地主小作人間の互讓相助の精神が俄に高揚されるとは考へられないからである。この事は、今日の農村經濟更生運動に於ても隣保共助の精神の發揮を極力重んじ、地主も小作も共に其の争をやめて全村の平和を圖るやう高唱されてゐるにも拘らず、小作爭議件數は逆に年々増加しつゝある事情に徴しても瞭らかである。されば地主及び小作人に互讓相助の精神に則つて協調せよと説く前に、如何なる條件に従つて協調するを可とするか、政府は宜しく上述の指導精神に照し公正なりと信ずる協調條件を法文中に掲げ、或る程度まで之を強制することを忘れてはならない。かの農村負債整理組合法に於ても「隣保共助の精神に則り……負債の整理を爲さしむ」る事を目的とするも、當事者が如何なる基準に従つて負債條件の緩和を試むべきか、之に關する準則を毫も規定してゐない。従つて負債の條件緩

和が圓滑に行はれず、ために該事業の進展が捗々しくない。従つて立法者は或る程度まで法的統制を加へることを回避してはならない。村民の隣保共助や互譲相助の精神を高唱することは近年に於ける我國農業立法の長所ではあるが、餘りに之を過大に評價することは、また同時にその短所でもある。農地法案は果して充分なる法的統制を加へてゐるであらうか。

四

先づ農地法案の自作地創設維持策を検討する。政府はこの自作農創設維持のため「年々四千萬圓、利子三分二厘の創設維持資金を二十五年間に互つて融通しようとする案である。このために要する費用は總額十億圓であつて、之によつて創設維持せられる面積は約四十二萬町歩、現小作地の七分の一に當り、二十五年後には全耕地六百萬町歩の約五分の三が自作地となる（現在の自作地を合せて）計算である¹⁾。即ちその本質は、大正十五年以來實施されてゐる自作農創設維持事業を擴大するものに外ならない。

この自作地の創設維持に關しても、農地委員會は重大なる役割を演ずるもので、農業に従事する者の請求のあつた場合には自作地の創設又は維持に關する斡旋をなすもので、また農地所有者の請求のあつた場合には農地の賣却に關する斡旋をなすものである。この場合に於ても農地の讓渡、その賣價等については、地主と小作人との間の譲り合ひ、互譲に重きを置き、之によつて本法が圓滑に運用されることを期待してゐる。

先づ第一に吟味すべきは、小作人の購入すべき農地の價格である。農地の收益價格を遙に超える地價を以て購入し、従つて農業利潤率を超える高き年賦償還率を以てしては、創設事業は經濟的に成功する見込がない。然る

1) 農林省農務局、農地法案に就て(前掲雜誌)

に農地法案には購入價格に關する何等の規定もない。農地委員會に於ける地主と小作人との互讓の結果として、購入價格は自から收益價格に合致して決定されるといふのであるか。農地法案に農地購入價格に關する規定のない結果として、大正十五年の自作農創設維持補助規則による標準價格の算出方法が當然採用されることであらう。然るに此の標準價格の算出は、小作料を基準として之を一定利子歩合で資本價額に還元する方法となつてゐるが、元來現在の小作料そのものが高きに失すると非難されてゐる次第であるから、標準價格もまた高きに失することゝならざるを得ない。加ふるに國家が相當大規模に自作農創設を行ふときは、農地に對する需要の増大を來し地價は騰貴するを免れない。故に先づ小作法を制定して、現在の小作料を公正化し、間接に地價を公正化して、然る後に自作地創設を行ふべきである。かのアイルランドに於ける大規模なる自作農創設事業が成功したるも、先づ小作法に於て相當小作料に關する規定をなし、小作料の低下を圖ることを先決問題としたからである。農地法案に斯る規定があるであらうか。

第二に現在の現物小作制の下に於ては、不作・凶作の場合には、小作人は小作料の減免を地主に要求し得るが、一旦自作農となり、年賦償還の方法によつて土地購入代金の元利を償還することゝなれば、借りたる金の元利は作柄の豊凶如何に拘らず支拂ふことを要し、現物小作料の如く減免を要求するを得ない。従つて農産物の收穫保險を實施して、凶作より起る農家收入の減少に備へなければならぬ。農地法案には尙ほ此の點に關する施設を伴つてゐない。併し今日では米穀統制策が確立されてゐるから、この統制策が持續される限り、購入農地價格さへ其の收益價格に均しく決定されるか、又はそれ以下に決定される場合には、元利の償還には大いなる障害を伴

はないであらう。

第三に農地法案による自作農地の創設に於ては、農地の賣却を地主に何等強制しない自由創設主義を採つてゐる。併し自作農地の創設が漸次進行するに従つて農地価格は騰貴することを免れず、其の結果は小作人の農地購入が困難となり、また其の價格を制限すれば地主は土地を賣却せないこととなる。従つて自由創設主義は或る點以上になれば必然行詰らざるを得ない。この故に地主の農地賣却を強制し得る規定を設けることが必要となる。

第四に創設された自作農を維持するためには、農産物價格統制や農業保險制が必要であるが、尙ほ自作農の租稅負擔を軽減しなければならぬ。大正十五年以來、自己の住居する町村及び隣接町村に於て所有する自作田畑に對しては、その地價二百圓(昭和七年よりは賃貸價格二百圓)を超えざるものに對し、國稅たる地租が免除されることとなつてゐる。併し大規模なる自作農創設事業が行はれると、それに伴ふて現在の不耕地主の數は漸次少くなるから、彼等の負擔して來た地方稅の幾割かゞ新舊の自作農によつて負擔されることとなる。従つて彼等の地方稅負擔を軽減するため、今日の臨時町村財政補給金制度を擴大し、之を恒久化する方策をとらなければならぬ。

第五に農地法案に於ては創設された自作農を維持するため、命令の定むる場合の外、行政官廳の認可を受くるに非ざれば、自作地の讓渡、貸付、物權の設定、自作地の耕作廢止をなし得ることとなつてゐる。之は一旦自作農となつたものを土地に結びつけて、再び元の小作農に逆戻りすることを防ぐために必要なる規定ではあるが、この制限を幾ヶ年とするかに關しては法案に何等の規定がない。併し創設された自作農を永く維持せんとすれば、家産法の如きものを制定し、創設された自作農地は之を家産として登記し、其の土地處分を或る程度まで制

1) 拙稿、農政上より見たる家産制度(農村問題研究)參照
2) 家産法の實施には信用組合を縮小されることとなるから、之を補ふために資金を潤澤に供給し、農業生産力の増大に資せなければならぬ。

限し、之を永續的に維持する方策を設くべきである。¹⁾

第六に農地法案の自作地創設策に於ては、原則として小作人に其の現在耕作する土地を購入せしめる方針の如くである。然るに我國に於ては過小農經營が（所謂五反百姓）多いから、斯かる小作農が完全なる自作農となつても、その經營面積は擴大しないから、之によつて安定的な農民生活と合理的な經營とが望めない。されば自作農創設策に於て、かゝる過小農問題をも同時に解決せんとすれば、耕地の再分配策をも伴はなければならない。併し農村人口に比して耕地の不足する我國に於て、耕地の再分配策の強行によつて、農家が合理的經營を行ひ得る程度に農地面積を擴張せんとすれば、農村より多數の人口を驅逐しなければならぬ。之は不可能である。従つて現實に即した過小農問題の解決策としては、未墾地の開發、農村工業化、商工業及び貿易の發達による都市の人口吸引力の増大、移民の奨勵等々の諸方策によるべきである。¹⁾

自作農創設維持策をして豫期の成果を舉げしめるためには、上述の諸方策を同時に採用しなければならない。

五

次に農地法案に於ける「農地の使用收益關係の調整」に關する規定、即ち小作法に相當する部分の規定に就いて検討する。

先づ第一に耕作權に關しては、農地法案はその第十一條に「賃貸借は其の登記なきも小作地の引渡ありたるときは爾後其の小作地に付物權を取得したる者に對し其の效力を生ず」と規定して、農民にとりて其の生活の資源

1) 現在の我國の不耕地主のうちには中小地主が多い。此等の中小地主のうちには自作農創設事業の實施に際し、自作農として生活し得るに足る土地の返還を要求するものもあらう。國家は彼等此の要求までを斥けることは恐らくは出來ないであらう。然る場合には現在の小作人の幾分は之によつて充分な經營面積を得るから、之に對しては充分な方策を講ずべきである。

である農地の權作權を物權化してゐる。耕作權を物權化すべきことは、都市に於ける借地權及び借家權の物權化によつても明かである。さればこの第十一條は農地法案としては當然の規定である。

第二に問題となるは小作權存續期間の確定である。小作權を如何に物權化しても、その存續期間が極めて短い、又は不定なる場合に於ては小作人を充分に保護するを得ない。従つて定期小作たると不定期小作たるとを問はず、最低期間を規定して、小作權を確保すべきであるが、農地法案には之に關する規定がない。地主としても其の土地を自ら耕作する見込のない限り、また小作人側に於ける不信行爲に對する地主の救濟規定の存する限り、小作期間が長いほど、地主小作人の相方にとりて利益であり、また耕地生産力の維持増進を圖るといふ農業政策の見地からするも有利であるから、不定期小作たると定期小作たるとを問はず、小作地の賃貸期間は十年乃至十五年以上に定むべきである。

第三に問題となるのは小作期間の更新であるが、この點に關し農地法案第十八條は「當事者が賃貸借の期間を定めたるときは當事者が期間満了前六月乃至一年内に相手方に對し更新拒絶の通知又は條件を變更するに非ざれば更新せざる旨の通知を爲さざるときは従前の賃貸借と同一の條件を以て更に賃貸借を爲したるものと看做す」と規定してゐる。この規定のみを以てすれば、地主は小作期間満了前六ヶ月に小作契約の更新を拒絶して、小作人を放逐することも出来るし、また惡意の地主ならば、之を小作料引上に利用することも出来る。そこで第十九條に「賃貸人は賃借人に信義に反したる行爲なき限り賃貸借の解約の申入を爲し又は更新を拒むことを得ず」と規定して、小作人の保護を念頭に置いてゐる。併し尙ほこの兩規定を以てするも起り得る弊害は、地主が契約更新

毎に小作料の引上を策し、この目的のために契約更新を頻繁ならしめる虞あることである。そこで第十九條を改めて「賃貸人は賃借人に背信の行爲なき限り不當の理由に因り惡意を以て解約の申入を爲し又は契約の更新を拒むことを得ず」となし、第十八條が不當なる小作料引上に利用されることを防止すべきである。第十九條の後段に於て賃貸人が正當に賃貸借の解約の申入を爲し又は更新を拒み得る場合として、「土地使用の目的の變更又は賃貸人の自作を相當とする場合」等を掲げてゐるが、現代の土地私有制度を認める限り、土地所有者の此の種の處分權までを全然否定し去ることは出來ないであらう。併し不耕地主が自作せんとする場合に於ては、相當なる理由のある場合に限り之を許すべく、且つ其の面積は自己の家族勞働力を以て耕作し得る程度に限るべきである。また斯かる地主の輕率なる決意を防ぐためにも、地主に作離料支拂、小作人の土地改良費に對する賠償義務等を課すべきである。

第四に小作權の解除が問題となる。この點に關し農地法案第十七條には「賃借人が小作料の支拂を爲さざる場合に於て賃貸人が二月を下らざる期間を定めて其の支拂を爲すべき旨を催告し、其の期間内に支拂なきときは賃借人に宥恕すべき事情なき限り賃貸人は賃貸借を解除することを得」となつてゐる。併し小作料支拂猶豫期間の二ヶ月は餘りに短期に過ぎる。政民兩黨共同修正案に於ては一ヶ月延して三ヶ月としたが、我國の如き物納小作料制の下に於ては、小作人の支拂能力は次の收穫を俟つて始めて回復されるものであるから、小作料支拂猶豫期間を次收穫期まで一ヶ年の猶豫を與ふるを至當とする。

第五に小作人の作離料及び土地改良費賠償請求權が問題となる。農地法案には此の點に關する規定を缺いてゐる。

2) この賃貸人の自作を相當とする場合とは賃貸人が自作をなすにあらざれば生活をなし得ないと云ふが如く、之を極めて狭く解すべきである。

る。政民共同修正案では作離料に關する規定が追加され、小作料の一年分に相當する額の範圍内で定められることゝなつた。併し小作人の土地改良費賠償請求權は尙ほ認められてゐない。小作人が自己の勞力費用を用ゐて小作地を改良し、其の價值を高めた場合に、地主が之に對し何等の賠償を支拂はず、無償で小作地の返還を受くるものとすれば、地主は不當に利益することゝなり、ひいて小作地の改良を阻害することゝなるから、國民經濟上より見るも不利益である。従つて小作人の土地改良費に對する賠償義務を地主に課するやう規定すべきである。

第六に相當小作料の規定が問題となる。この點に關し農地法案第十三條は「小作地の小作料の額其の他小作料に關する條件が比隣の小作地の小作料の増減其の他の事情の變更に因り不相當なるに至りたるときは契約の條件に拘らず當事者は將來に向て小作料に關する條件の變更を請求することを得」と規定し、小作人に對し少くも不當なる小作料は或る程度まで之を引下げ得る見込を與へてゐる。併し同法案第五條に「小作關係の當事者は合意を以て農地委員會に將來に向て小作料其の他の小作條件の改定を請求することを得」と規定してゐるから、小作人が農地委員會に對し小作料改定の請求を爲すには、地主との合意を必要とする。従つて若し地主が同意しなければ小作人の小作料改定に對する希望も全く水泡に歸する。現在の地主が小作料の改定に果して容易に同意するであらうか。茲にも農林當局の地主・小作人の互讓相助の精神に對する過大評價があるのではなからうか。若し當局にして小作料を相當化する決意を有するならば、村々の農地委員會の外に、各府縣毎にアイルランドに於ける土地委員會の如き公權力を有する小作審判所を設け、國家の公的監督を導入することを忘れてはならぬ。即ち當事者の一方が從來の小作料を不當とし、相當小作料の決定を願出でたる場合に、この審判所が其の願出を正當

なりと認めたるときは、茲で相當小作料を決定し、兩當事者をして此の審判所の決定に服せしむべきである。このためには農地法案中に相當小作料決定に關する規定を設くべきである。¹⁾かくて今日の如く小作爭議を俟たずして、小作料が公正化される途が開かれるから、陰慘なる農村の氣風が明朗化されることとなる。

第七に小作料の減免に關する問題であるが、農地法案には之に關する規定を缺いてゐたが、政民共同修正案は不作の場合に於ける減免の申出期日及び檢見の制度に關する規定を追加した。之は小作人の減免請求權を確認したもので妥當なる處置である。更にこの場合に於ても、實收穫高が平年作より幾割減少したる場合には小作料を幾割減少するとか、實收穫が現物小作料の幾割以下であれば、小作料を幾割減額するとか、また收穫高が平年作の幾割以下であれば小作料を全免するとかを詳細に規定することが、小作爭議を未然に防止する上から望ましい。少くとも小作人保護の見地から、實收穫が平年作の何割以下であれば小作料を全免するかを確定して置くことが必要である。²⁾

尙ほ政民共同修正案には小作人が小作料の一部の支拂を爲さんとする場合には、地主は正當の事由なくしてその受領を拒むことを得ずとの規定を附加してゐる。不作凶作の際、減免につき紛議が起つた場合、小作人は自己の要求するだけの減免分を差引いて残りを内納めとして支拂ふことによつて、爾後其の分に付ては遲滞の責を免れるから、それだけ小作人は現在よりも有利となる譯であるが、併しこの條文の後段には、この場合地主は小作料の一部支拂を受領するも、之がために小作料の減額その他の請求を承諾したるものと推定されることがないといふ但書が附されてゐるから、この規定は寧ろ地主にとりて有利となる。

農地法案第二十四條に「農地の耕作を目的とする請負其の他の契約は之を賃貸借と看做す」との規定があるが、之は絶対に必要である。何となれば今日各地に小作爭議の對抗策として地主を以て組織されてゐる土地會社が出現してゐるが、稍もすれば土地會社を以て土地の賃借人となし、小作人を農業労働者として取扱ひ、以て農地法の適用を免れんと努めるからである。

- 1) 拙稿、最近に於ける小作爭議の動向と小作立法(經濟論叢、第42卷第5號)16頁
參照
此際にはアイルランドに於ける 相當小作料の決定方法も 參考となる。この點
については澤村康氏、小作法と自作農創定法、255頁參照
- 2) 以上の事例に就いては拙稿、耕地管理組合に就いて(經濟論叢第44卷、第5號)
參照

更に農地法案には永小作に關する二三の規定があるが、政民共同修正案は更に永小作人を救済するため「民法施行前永久存続すべきものとして設立したる永小作權については民法施行の日より五十年を経過したる後と雖も民法施行法第四十七條第三項の規定に拘らず永小作人が永小作地の耕作を繼續し且つ信義に反したる行爲なき限り永小作人が従前と同一の條件を以て更に存続期間の更新を申出たる時は永小作地の所有者は之を拒むことを得ず前項の規定により更新したる永小作權の期間は更新の時より五十年とす」なる一條文を附加したことは、時宜に適した處置であり、農地法案中の永小作に關する規定よりも、永小作人救済のためには遙に進歩的である。

以上によつて農地法案の「農地の使用收益關係の調整」に關する主なる規定を検討した。此等の規定の多くは、昭和六年の第五十九議會に政府案として提出したる小作法案の規定の一部をそのまま又は幾分修正して採用したるものに過ぎず、政民共同修正もまた此の小作法案の範圍を出でない。加之、農地法案は小作法案に比して、定期小作の最短期間に關する規定、小作人の土地改良費に對する賠償規定、地主の強制執行に對する緩和規定等を缺いてゐる。これ農地法案が小作法案に比して後退的であると云はれる所以である。

六

以上によつて瞭かなるが如く、今や増産政策、價格政策及び分配政策の三政策を適當に綜合統一して健實なる日本農業政策の確立に努力すべき秋である。嘗て増産政策や價格政策の樹立に際し積極的・進歩的役割を果たしたる農林當局に對し、農業分配政策たる農地政策の確立についても、また同様なる役割が果さるゝよう切望したい。而してこの農地政策の確立に就いては先づ「農地の使用收益關係の調整」に重點を置いて、耕作權の確立と相當小作料の實現とを圖り、この地盤の上に於て始めて自作農創設維持事業を實施して、その事業の經濟的成功を圖り、以て創設された自作農をしてその購入農地を放棄せしめざるやう、また彼等をして借金奴隸化せしめざるやう、更に徒に地主の土地賣逃げを助長せざるやう萬全の方策を講すべきである。